

**FORO  
EURO  
LATINO  
AMERICANO  
DE  
CENTROS  
DE  
ANÁLISIS**



**DIÁLOGO UE-ALC**  
Debate y conclusiones

**INSTITUTO CERVANTES**

Madrid, 13 de abril de 2010

Primera edición: mayo 2010

© Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6 - 4º  
Edificio Germania. 28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño de cubierta: Sendín y Asociados  
Producción gráfica: Calamar

Depósito Legal: M-22.067-2010

## IV. UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y CARIBE: RECOMENDACIONES ANTE LA VI CUMBRE

*Araceli Mangas Martín*

Catedrática de Derecho Internacional Público  
de la Universidad de Salamanca

Es tal la coincidencia de opinión que casi resulta tópico recordar una queja histórica de Latinoamérica: la Unión Europea (UE), desde su fundación en los años cincuenta y todavía hoy, nunca ha considerado área prioritaria a Latinoamérica. Incluso durante más de treinta años, hasta el ingreso de España en la UE en 1986, no le prestaba ninguna atención, y casi siempre o siempre la ha perjudicado con políticas como la agrícola. El ingreso de España y Portugal puso a América Latina en el mapa de las relaciones exteriores europeas. Ahora bien, han cambiado mucho las cosas desde entonces, en Europa, en América Latina y Caribe y en el mundo<sup>1</sup>.

Es bien sabido que América Latina y Caribe (ALC) ha alcanzado una estabilidad democrática, una recuperación del crecimiento y una muy limitada reducción de la pobreza y las desigualdades. La cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) ha estimulado la cooperación bi-regional, reforzado las estructuras institucionales y económicas de ALC y mejorado la calidad de vida y las perspectivas de desarrollo social de su ciudadanía.

---

1. Para esos cambios me remito a las primeras páginas de la excelente primera ponencia presentada en este Foro Eurolatinoamericano por Celestino del Arenal Moyúa: “Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)”.

La Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, lanzada desde la primera cumbre en Río de Janeiro (1999) se fundamenta en objetivos de solidaridad y progreso compartidos y representa el horizonte hacia el que evolucionan unas relaciones políticas que se asientan en niveles diferenciados y complementarios de la interregionalidad, sub-regionalidad y bilateralidad (relaciones multinivel). Los instrumentos son el diálogo político, la cooperación y las relaciones económicas.

¿Qué reflexiones, qué cambios, qué reorientaciones merecen las actuales coordinadas por las que discurren las relaciones UE-ALC? A la vista de las ponencias presentadas y de los debates sostenidos, y a petición de la Fundación Carolina, me atrevo a presentar estas Recomendaciones.

## **I. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL**

A pesar de los esfuerzos de las Cumbres ALC-UE (1999-2008) parece realista constatar que no se ha podido avanzar de la forma que se esperaba, con relaciones más intensas y sustantivas entre ambas regiones. La Asociación precisa, si no cambios esenciales, al menos una reorganización de la estrategia conjunta. No se trata de abandonar el edificio a medio construir; creo que hay que construir sobre lo existente, realizando las reformas necesarias y abriendo nuevas vías. Compartimos la convicción de que la UE no puede seguir con un discurso y actuaciones que están al margen de las realidades e intereses tanto de los Estados europeos como latinoamericanos.

Recomendaría vivamente que se mantenga como prioridad de la cooperación y las relaciones económico-comerciales la cohesión social. Es más se debe encarecer su fortalecimiento incorporando la lucha contra la pobreza, la exclusión social y las desigualdades como objetivo transversal de todas y cada una de las relaciones y los instrumentos de cooperación, tanto regionales y subregionales como bilaterales y especializados.

Es frecuente constatar la variedad y dispersión de programas e instrumentos que la UE ha ido levantando desde hace una decena de años para ALC (URBAL II, AL-INVEST III, @LIS, ALFA II, ALBAN, EUROsocial, Euro-Solar, etc.); aunque hay un amplio consenso sobre su impacto beneficioso en términos generales, también hay una amplia crítica sobre su complejidad y escasa transparencia. Por ello, recomendaría que la UE simplifique los

programas e instrumentos de su cooperación con ALC y vertebrar su complementariedad para lograr una mayor eficiencia entre ellos.

Nos preocupa en el lado europeo, como lo pone de relieve el profesor Celestino del Arenal en su ponencia, que los documentos de estrategia elaborados por las instituciones europeas y en el seno de las Cumbres UE-ALC no son asumidos por sus Estados miembros perdiendo parte de su fuerza potencial. Se tiene la impresión de que muchos Estados miembros se ocultan tras las instituciones europeas. La labor del seguimiento compete, en primer lugar, a instituciones como la Comisión, por lo que su Vicepresidenta y Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que además preside el Consejo (de Ministros) de Asuntos Exteriores, debería mostrar interés en que se asegure la coherencia y ejecución del conjunto de compromisos por todos sus Estados miembros.

## **II. PAPEL DE LAS CUMBRES ALC-UE**

Mediante el diálogo político birregional a través de las Cumbres ALC-UE aspiramos a construir una estrecha relación que nos fortalezca en las relaciones internacionales y nos asegure una influencia en la globalización desde una identidad multicultural convergente.

Las Cumbres ALC-UE deberían tener una importancia que no siempre están teniendo. Frente a la tendencia a centrar el diálogo político birregional en problemas de ALC, parece que un cambio recomendable consistiría en reconducir el diálogo político birregional a ámbitos de interés mutuo y, sobre todo, preferentemente global. Las Cumbres valen por sí mismas en la medida en que permiten mejorar la concertación de posiciones y dar visibilidad a las posiciones políticas de la agenda.

Se repiten como mantras entre los expertos americanistas diagnósticos sobre “asimetrías”, “fragmentación” y “heterogeneidad” existentes desde cualquier perspectiva que se analice las relaciones UE-ALC; una de las asimetrías, entre las decenas de tópicos sobre las asimetrías, es la falta de preparación de las Cumbres por parte de ALC. En el lado europeo siempre está la bastante eficiente Comisión Europea, encarnando el papel de un ejecutivo central, y el Estado que ejerce la presidencia rotatoria, dando cierta

homogeneidad a la posición europea. Creemos que se debería esperar de la parte ALC una mayor colaboración del “mil hojas” de organismos regionales y subregionales latinoamericanos y un protagonismo principal del GRULA (que agrupa a las embajadas de ALC ante la UE en Bruselas) para depurar posiciones armonizadas que permitan superar la fragmentación de ALC y lograr un diálogo interregional más equilibrado.

El error ha sido en ocasiones aprovechar las Cumbres como un foro económico, que nunca debieron haber sido ni deberían serlo, tampoco de negociación comercial ni deberían repetir los diálogos especializados ni dispersarse en objetivos subregionales. Su cometido es el impulso político general birregional. Impulso político, es lo propio de toda reunión de jefes de estado y de gobierno.

Por ello, una recomendación sobre los cometidos propios de las Cumbres ALC-UE es que:

- definan las orientaciones y las líneas directrices de orden político general generales que favorezcan el diálogo, la cooperación al desarrollo y la cooperación avanzada;
- deliberen sobre los asuntos globales de interés común, velen por la aproximación de posiciones y su coherencia, y expresen compromisos comunes a defender por las dos regiones en los foros internacionales; y
- abran a la cooperación birregional nuevos sectores de actividad, en fin, que de ellas nazcan iniciativas políticas nuevas.

### **III. DIÁLOGO POLÍTICO: UN PARTENARIADO GLOBAL**

Compartimos valores, historia y cultura, pero esta constatación reiterada hasta la saciedad no sirve para dar respuestas a intereses mutuos o globales ni a problemas específicos.

Apenas ha habido diálogo político para apoyarse ambas regiones en una sociedad global. Los temas de interés para UE-ALC, hoy, son fundamentalmente globales y no meramente birregionales. Es decisivo que ALC-UE aproximen las distintas visiones ideológicas, expresen cómo per-

ciben las amenazas e identifiquen las opciones y estrategias de inserción internacional de las dos regiones. Por ello deberían, como la propia Comisión Europea ha señalado<sup>2</sup>, intensificar el diálogo y la coordinación estratégica en los ámbitos ligados a los desafíos globales.

Para los dos regiones este diálogo político entre iguales sobre temas de relevancia estratégica global permitirá encontrar cauces para que las posiciones respectivas sean valoradas, se puedan insertar en la dinámica internacional y se incremente la capacidad de influir en los distintos foros internacionales en temas dominados por la visión norteamericana.

Ambas regiones deberían hacer una definición de intereses de la forma objetiva, partiendo de sus realidades distintas. Les debería preocupar tanto las estrategias a seguir en los elementos de convergencia o similitud de pretensiones e intereses comunes como identificar las discrepancias para aproximar posiciones. Europa debería hacer un esfuerzo mayor para convencer a ALC sobre la aproximación de posiciones; por un lado, Europa no está configurada como potencia en el imaginario colectivo de los latinoamericanos<sup>3</sup> y, por otro, si no cuidamos esta relación global en las nuevas dinámicas de la globalización, puede que ALC termine no necesitando a Europa y la relación con Asia-Pacífico le dé una compensación aceptable, mientras que la UE nunca podrá encontrar una palanca semejante en ese poderoso eje de la globalización.

El diálogo político birregional puede abordar la cooperación mutua o bidireccional pero no debe centrarse en problemas específicos de ALC, para los que se deben utilizar instrumentos de la cooperación al desarrollo o de la cooperación económica avanzada.

Recomendamos centrar el diálogo político en asuntos de interés mutuo y de interés global o internacional como los siguientes:

---

2. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, COM (2009) 495/3, de 30.09.2010.

3. Alemany, C.: "Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina", en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja, eds.), Fundación Carolina, Documento de Trabajo núm. 15, Madrid, 2007, p. 44 ([www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT15b.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT15b.pdf))

## **A) Definir intereses en una Agenda de paz y seguridad internacionales**

Para dar un marco regulador al dialogo político es altamente recomendable adoptar una Carta EuroLatinoamericana para la Paz y Seguridad<sup>4</sup>, basada en la Carta de las NU y legislación conexas, teniendo en cuenta el texto adoptado por la Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana (EuroLat) en 2009 a fin de que sirva de referente visible y operativo de estrategias y líneas de acción política conjunta.

En especial, es recomendable:

- la concertación de posiciones en la ONU: reforma de la Carta, composición de sus órganos como el nombramiento de los jueces de la Corte Internacional de Justicia, los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las NU, miembros de la Comisión de Derecho Internacional y otros comités de control, y en otras organizaciones internacionales como la Corte Penal Internacional;
- la lucha contra el tráfico de drogas, criminalidad organizada, corrupción y blanqueo de capitales; la lucha contra la proliferación de armas ligeras y control del comercio de esas armas;
- la lucha contra el terrorismo, sin adjetivaciones, protección de las víctimas del terrorismo y de los conflictos armados;
- actuaciones conjuntas, con participación de la OSCE cuando sea pertinente, en la prevención de conflictos y gestión de crisis bajo la autoridad de la ONU, operaciones de mantenimiento de la paz, construcción de la paz y asistencia postconflicto, que ayudarían a la estabilización y capacitación democrática de las Fuerzas Armadas y de policía; eventualmente actuaciones específicas en ALC para fomentar la confianza y seguridad, pero de forma especial en África y otras zonas del mundo en las que también ALC debe asumir responsabilidades junto a la UE y la OSCE;

---

4. Vid. la Resolución y el Informe del Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para las relaciones con América Latina, (2009/2213(INI)), adoptado el 21 de abril de 2010, A7-0111/2010.



- la evaluación y prospectiva de las necesidades de seguridad y fomento de las capacidades de previsión y alerta;
- concertar posiciones previas sobre posibles actuaciones en relación con Estados fallidos o desestructurados y el concepto de la responsabilidad de proteger.

En definitiva, todavía tenemos que demostrar al mundo que la UE y ALC son dos interlocutores aptos para ejercer un multilateralismo eficaz en materia de defensa y seguridad.

Conviene puntualizar que este conjunto de temas que se seleccionan no es exhaustivo y será variable en función de la actualidad y las necesidades y que en modo alguno se trata de temas que tengan que estar cada uno de ellos en cada Cumbre; formarán parte del diálogo político en el marco y nivel que corresponda (ministerial, sectorial, subregional, etc.). No se está enunciando la lista de temas que corresponden a las cumbres birregionales sino del diálogo político. Pero en función de las circunstancias algún tema puede exigir su tratamiento al más alto nivel político para establecer orientaciones.

Ambas regiones son firmes defensoras del fortalecimiento del sistema multilateral por lo que deberían cumplir un papel esencial en el sostenimiento de las Organizaciones Internacionales y de las normas que se aprueban en su seno para contribuir a una gobernanza global con reglas ciertas.

## **B) Crisis económico-financiera global**

La crisis sistémica evidencia el grado de interdependencia de nuestras relaciones y la necesidad de una estrecha cooperación y concertación para la búsqueda de soluciones y ejecución de acuerdos en el marco birregional y global. Estamos convencidos de que la salida de la crisis y la prevención de futuros riesgos sistémicos requieren un reequilibrio entre el mercado y el Estado a fin de propiciar un crecimiento más sostenible y justo.

También es aconsejable trabajar conjuntamente para mejorar los condicionantes del sistema internacional en materia comercial y financiera y facilitar que ALC puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización. Y desde luego, especialmente ahora en plena crisis,

UE-ALC deberían concertarse en foros económicos de gestión de la crisis económico-financiera para contribuir a una gobernanza económica inclusiva y democrática.

### **C) Desafío medioambiental**

Ambas regiones comparten las preocupaciones del desafío medioambiental, pero no se han utilizado adecuada y suficientemente los mecanismos del diálogo político y la cooperación en foros internacionales para alcanzar consensos, así como para el seguimiento de acuerdos internacionales, como el acuerdo de Copenhague de diciembre de 2009. Ante la siguiente reunión de Cancún (México) se deberían acelerar los contactos para llevar posiciones homogéneas o aproximadas.

Tampoco UE-ALC han avanzado en proyectos concretos para garantizar la sostenibilidad de las acciones a desarrollar en complejas cuestiones como el aprovechamiento energético, combustibles renovables o, incluso, para llegar a acuerdos en materias en las que tenemos diferencias como en organismos modificados genéticamente, preservación forestal y su entorno, reducción de desastres, etc.

### **D) Concertación específica para el logro de los Objetivos del Milenio (ODM)**

Ambas regiones deberían coordinar sus posiciones para alcanzar los objetivos del Milenio y de forma concreta ante la reunión de alto nivel prevista en septiembre de 2010. Los ODM han de orientar tanto las políticas públicas de los Estados de ALC como las políticas de desarrollo de la UE y sus Estados Miembros para contribuir a reforzar las capacidades técnicas e institucionales relacionadas con el cumplimiento de los ODM en la región ALC, incluidos los relativos a la gobernabilidad democrática en los que tanto hincapié se hace en los ODM.

Como la Comisión Europea lo señalaba en su documento de estrategia para 2007-2013<sup>5</sup>, diversos informes de las NU indican que ALC

---

5. Comisión Europea, *América Latina, Documento de Programación Regional 2007-2013*, 12.07.2007 (E/2007/1417), pp. 6-7.

sólo podrá alcanzar los ODM si emprende cambios institucionales para favorecer la igualdad, adopta políticas sociales centradas en la salud y la alimentación, y un pacto fiscal innovador que genere recursos públicos en un marco de gestión transparente. De esa situación, como señala la Comisión, no se libran aquellos estados que destacan como potencias emergentes, que son verdaderos campos de batalla entre democracia y violencia que ponen en peligro su pretendida proyección regional y global.

## **E) Apertura hacia nuevos enfoques triangulares**

Se deben abrir las relaciones en temas, ámbitos e intereses comunes con Asia, África y EEUU, previa concertación ALC-UE. Esos temas susceptibles de triangulación pueden ser las relaciones Sur-Sur, la seguridad, gestión de crisis, cielos abiertos, emergencias humanas, etc.

La cooperación Sur-Sur es considerada una fuente de oportunidades; les potenciaría internacionalmente a los Estados de ALC como socios internacionales y les conferiría más autonomía internacional. Para S. Gratius y N. Schulz, les abriría una nueva vía de relaciones interamericanas y no les relegaría, ante EEUU y la UE, a meros receptores de ayuda. Serviría de palanca para alzar a ALC como una parte del triángulo equilátero de unas relaciones euro-transatlánticas<sup>6</sup>. Buena prueba es que ya está teniendo una considerable importancia la cooperación Sur-Sur en materia de cooperación al desarrollo y el nivel alcanzado por algunos Estados de ALC, como por ejemplo Brasil, en su cooperación con África.

Sería recomendable que la UE se comprometiera con recursos humanos y económicos a reforzar la cooperación Sur-Sur de los Estados de ALC, en estrecha relación con las organizaciones internacionales adecuadas, a fin de que aquéllos cooperen al desarrollo de los Estados más pobres de África. Dado el reconocido nivel de preparación y experiencia de algunos Estados de ALC, un campo propicio a la cooperación triangular es el ámbito de la salud y de la producción de medicamentos esenciales para las poblaciones de África.

---

6. Gratius, S. y Schulz, N. S.: “La Cumbre de las Américas en clave europea”, FRIDE, *Policy Brief*, núm. 9, abril 2009, p. 5.

#### IV.- ACUERDOS SUBREGIONALES Y BILATERALISMO

El regionalismo es un instrumento, entre muchos, que favorece el multilateralismo, la estabilidad política, el desarrollo económico y social y la búsqueda de bienes públicos globales. Los procesos de integración pueden aportar un foro de diálogo adecuado para dar una respuesta que facilite la gobernabilidad regional y mundial. Pero los modelos y métodos concretos deben ser una opción endógena sentida y querida por sus propios actores.

Ningún proceso en América Latina ha sido de integración; se ha utilizado ese término en vano, desprovisto del valor conceptual generalizado de que debe ser restringido a los procesos que acepten compartir parcialmente la soberanía<sup>7</sup>. Para los Estados de Latinoamérica, la soberanía es una noción absoluta, megalómana, que no se puede subordinar a ningún valor, ya sea la paz, los derechos humanos, la democracia, la inclusión social o la igualdad de oportunidades. Su concepción de la soberanía es la que circuló de la Edad Media al siglo XIX. La sacralización de la soberanía por parte de los dirigentes latinoamericanos es una cortina de humo para seguir manteniendo la brecha de miseria material e intelectual de sus pueblos. Los repetitivos ensayos integracionistas nacen muertos por la persistente tendencia a ignorarlos al día siguiente aferrándose a la irrestricta soberanía e independencia, eje central del Tratado UNASUR, pendiente de su ratificación y entrada en vigor. UNASUR nace ligado al consenso y al derecho de veto, con instituciones sin poderes decisorios.

En la Unión Europea, por el contrario, hay una renuncia a ejercer unilateralmente determinados derechos soberanos por parte de los Gobiernos, Parlamentos, regiones y municipios y se transfiere su ejercicio a las Instituciones de la UE. La mayoría de las decisiones se pueden tomar por mayoría cualificada; la norma europea tiene primacía sobre todo el derecho interno y se aplica directa e inmediatamente. Hay un Tribunal de Justicia con competencia exclusiva para declarar quién cumple y quién no con autoridad sobre los Estados y los particulares.

---

7. Mangas Martín, A.: "Unión Europea y Mercosur: Perspectiva jurídico-institucional y política", en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1996-97, pp. 77-104; "Marco institucional", *Rivista di Diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, 1997-4, pp. 9-30.

Sin embargo, la perspectiva de enfoque y de método de las dinámicas latinoamericanas es muy distinto al europeo y plenamente legítimo. A pesar de ser muy evanescentes los procesos de cooperación latinoamericanos (una cooperación más estrecha que las clásicas relaciones diplomáticas), estos nuevos espacios políticos y organizaciones permiten nuevas oportunidades de diálogo político, al tiempo que algunos, como MERCOSUR son polos de atracción para personas y empresas de Estados terceros. Lo que es innegable es que tanta dispersión de esfuerzos les debilita mutuamente y el escaso apoyo político y social les hace ineficaces.

Estimamos que el apoyo de la UE no ha podido sustituir ni crear esa voluntad y que los obstáculos residen en la falta de voluntad y de capacidad de los Estados de ALC para transitar de la retórica integracionista a un sistema que exige compartir la soberanía. No cabe fomentar lo que realmente no se desea y la UE debe afrontar una nueva estrategia de diálogo político, cooperación al desarrollo y cooperación económica, comercial y social que tenga en cuenta las necesidades reales de una región de regiones fuertemente heterogénea.

Si hay Estados concretos de ALC que no desean la vía subregional, la quieren abandonar o estiman que mediante la relación subregional se ven perjudicados, la vía bilateral es plenamente legítima. Es fácil observar que la intensidad y profundidad de relaciones UE-ALC es muy superior en los acuerdos bilaterales (Brasil, México, Chile) que en los subregionales, lo que resulta incongruente con el discurso retórico de la UE.

La Comisión de la Unión Europea no puede aferrarse a su propio modelo como elemento exportable. La UE como potencia normativa, además de comercial y económica, basada en la primacía de la supranacionalidad y la centralidad de las instituciones y políticas comunes, es un modelo único de sociedad igualitaria que requiere presupuestos políticos, económicos, fiscales y sociales que son no se pueden combinar ni forzar en ALC. Los sucesivos fracasos institucionales dan lugar a nuevas instituciones que dejan a medio terminar las anteriores. En la UE las insuficiencias y eventuales fracasos dan lugar a reformas pero no abandonamos la organización de integración.

Todos los instrumentos para la relación eurolatinoamericana son válidos: la relación bilateral, subregional y regional. Habrá que utilizarlos sin

exclusiones ni condiciones predeterminadas, según las circunstancias de cada país o grupos de países. Las relaciones pueden tener una geometría variable y combinar y coexistir mecanismos multinivel. La vía bilateral no debe ser vista como un fracaso de la subregional sino como la adecuada a situaciones diversas entre sí. La vía subregional no puede mantenerse como prioritaria pues ese empeñamiento ha llevado al estancamiento y al colapso de las relaciones con varios países.

La UE no puede forzar a ALC a elegir entre bilateralismo y subregionalismo, unas opciones u otras. Las relaciones multinivel es una solución pragmática. La UE debería reconocer que hay una geometría variable en los procesos latinoamericanos y que se puede mantener una gama de relaciones muy variada entre ellos y con la UE, al igual que la relación bilateral (Chile, México) no les impide tener una relación birregional. Es más, hay que reconocer que gracias al impacto de las relaciones de la UE en ALC, hoy hay más cooperación entre algunos socios entre sí (por ejemplo, México y Brasil).

La UE debe aceptar sin más que ALC viene optando por acuerdos no normativos con rudimentarias estructuras institucionales, mera cooperación intergubernamental en lo político y libre comercio en lo económico, frente al método europeo de gestión centralizada de la unión aduanera, el mercado interior y las políticas comunes. Desde la fracasada Comunidad Suramericana de Naciones, al CALC, pasando por la UNASUR, se debe asimilar por la UE que ALC, tal como ha señalado Celestino del Arrenal en este mismo Foro<sup>8</sup>, da un especial énfasis a la dimensión política, de seguridad y defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a las asimetrías y, en general, a cuestiones no comerciales.

Es inútil que la UE gaste recursos económicos y humanos en formar y mantener mecanismos institucionales cuando ALC no aprecia los engranajes institucionales ni confía en el Derecho como instrumento integrador. Esa prioridad estratégica ha fracasado.

No se trata de abandonar el apoyo a las dinámicas regionales y subregionales que puedan surgir, sino reorientar el apoyo y no forzar ni apostar por las estructuras formalizadas.

---

8. Op. cit., pág. 4 y ss.

Además, resulta incongruente con el discurso regionalista de la UE, en particular de la Comisión Europea, la *cuasi* paralización de las negociaciones con MERCOSUR y supeditarlas a las negociaciones comerciales de la OMC. Tampoco están justificados los retrasos en la adopción definitiva de los Acuerdos Multipartes con Colombia y Perú. La Comunidad Andina de Naciones, si es que existe, son esos dos Estados, con las dudas de Ecuador. Contradice todavía más, si cabe, el discurso regionalista el retraso de la adopción del Acuerdo previsto para Centroamérica. Centroamérica representa a día de hoy el caso más positivo de adecuación al modelo de unión aduanera europea, pero su esfuerzo no obtiene compensación. En conclusión:

a) las relaciones de la UE con los Estados que forman organizaciones subregionales no pueden estar supeditadas al fortalecimiento de sus respectivos procesos subregionales.

b) La UE se debería limitar a acompañar las iniciativas endógenas de cooperación entre los Estados de ALC. No debe decidir por otros sobre sus opciones metodológicas. La UE no debe propiciar ni estimular nada que no obedezca al propio impulso y necesidades sentidas por la ciudadanía y los Estados de ALC.

c) Frente a la apuesta por la integración subregional, creo que es preferible que la UE, desde su experiencia, impulse dinámicas de regionalización que decidan tanto los actores públicos descentralizados como los actores privados en ALC.

Ya que no es posible el regionalismo mágico a la europea, la UE debe rendirse ante el realismo pragmático de las dinámicas latinoamericanas al estilo “mil hojas”.

## **V. LA INTERDEPENDENCIA INTRARREGIONAL: UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA LA UE**

A pesar de los fracasos de los proyectos integradores, ALC es un espacio interdependiente y con fuertes y señalados intereses comunes en la glo-

balización. En efecto, sufren problemas comunes que les debilita como región en un mundo global (el crimen organizado, zonas sin control gubernamental, la falta de interconectividad). Es lo que se ha denominado como una “interdependencia estratégica” (R. Russell).

Más que el equivocado apoyo directo a la falsa integración institucional, una reorientación de la estrategia europea recomendable es concentrar los esfuerzos latinoamericanos y europeos en el corto y medio plazo en programas de superación y fomento de las interdependencias regionales. En ocasiones, las metas no se pueden afrontar de forma directa, sino salvando los obstáculos y rodeando hasta hacer el camino, ciudadanos, empresas y Estados latinoamericanos por sí mismos.

La cooperación transfronteriza abonaría a largo plazo el objetivo subregional si se incentivasen proyectos de infraestructuras de comunicación terrestres y marítimas o de navegabilidad y gestión de las cuencas hidrográficas, la gestión conjunta de espacios naturales y rutas turísticas transnacionales, centros de investigación agraria y ganadera, transformación y comercialización de productos agrarios, redes de protección civil regionales ante catástrofes naturales, aprovechamiento y distribución de la energía, cooperación transfronteriza para facilitar y ordenar los flujos de personas, etc. Todos ellos son objetivos conjuntos realizables por el sector público, el sector privado y las instituciones financieras con efecto multiplicador en la economía y en la cohesión social y territorial, promovería la productividad y el empleo y el acceso de la población a los servicios básicos. Es lo que debe apoyar y complementar la UE. Al fin y al cabo, este tipo de cooperación recuerda claramente la filosofía europea de las “solidaridades de hecho” de la integración europea.

En consecuencia con lo expuesto, la UE debe reorientar sus programas. Merece apoyo la propuesta de la Comisión Europea de crear nuevos recursos como el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) para llevar a cabo actuaciones con carácter subsidiario<sup>9</sup>. Parece muy adecuado ese mecanismo de movilización de recursos financieros adicionales, pues estimamos que muchos Estados de ALC, todos los de renta media, disponen

---

9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, COM (2009) 495/3, de 30.09.2010.



de recursos financieros, tanto públicos como privados, para asumir de forma mayoritaria la financiación de estas políticas de cooperación transfronteriza y de relación intrarregional, en definitiva, afrontando su propio desarrollo económico y social, entendido éste como la prioridad nacional y subregional. ALC no debe desaprovechar una facilidad de inversión similar a la ofertada a los PECOS o al Magreb, que ha tenido una función palanca para movilizar a la financiación privada.

En la realización de proyectos cooperación transfronteriza y de fomento de las interdependencias las estructuras subregionales existentes como Mercosur, CAN, SICA y CARIFORUM deben asumir un protagonismo y liderazgo esencial, al tiempo que se facilite un dialogo especializado entre actores públicos, privados y los agentes socioeconómicos.

## **VI. UNA SELECTIVA COOPERACIÓN AVANZADA**

El conjunto de programas temáticos y diálogos especializados han dado frutos positivos, si bien la Comisión y los Estados de ALC deberían pensar si tanto esfuerzo sectorial es suficientemente eficiente. En particular, recomendaría intensificar y reforzar algunos campos que, creo, tienen efecto multiplicador y valor social añadido.

### **A) Investigación científica como instrumento de desarrollo económico y social y transformación productiva**

Como es sabido es el tema estrella de la VI cumbre UE-ALC de Madrid (2010). Sin renunciar al Espacio Eurolatinoamericano de la enseñanza y el conocimiento puesto en marcha en la II Cumbre de Madrid 2002, creo que más que ambiciosas abstracciones de largo plazo e inciertos resultados, se debe dar prioridad a una fuerte inversión que favorezca proyectos de investigación científica y tecnológica enfocados a resultados concretos y contrastables que propicien una mejora en las condiciones de vida de las sociedades de ALC.

Se debería favorecer una clara implicación de los centros públicos y privados de investigación científica y tecnológica en la economía social. Se debe promover por ambas regiones selectos proyectos de investigación

que permitan “una apropiación social del conocimiento” y “mejoren el tejido productivo”<sup>10</sup>.

Hay que asegurar los resultados de la actividad investigadora movilizándolo a los mejores recursos humanos de ambas partes. La Unión Europea se debe comprometer, al igual que todos los Estados de ALC, especialmente aquellos cuyas economías emergentes se destacan en la economía global, con fondos específicos para la investigación con un valor añadido en el desarrollo económico y social de los más desfavorecidos y que, en definitiva, tengan un efecto multiplicador transversal en la vida económica y social.

Soy consciente de que una cooperación avanzada eurolatinoamericana en ciencia y tecnología requiere una estrategia integral y que el diálogo político a nivel ministerial, junto a las importantes iniciativas y programas existentes (ALICE, Red Clara, Geant, Eularinet, ALCUE-FOOD...), están contribuyendo a ello. Sin embargo, creo que es necesario superar cierta dispersión de los instrumentos actuales y reorientarlos a los objetivos de mejora de la calidad de vida de las poblaciones de ALC, tal como se señaló en la Cumbre ALC-UE de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en mayo de 2008 en Lima, de forma que la ciencia, la tecnología y la innovación sean elementos de base para el desarrollo económico y social de sus poblaciones.

Los proyectos de investigación latinoamericanos y europeos, preferentemente de forma conjunta y subsidiariamente propios, deben propiciar mayor bienestar socio-económico. A tal fin, deben afectar prioritariamente a los campos de biotecnología, bioinformática, salud y medicina, la agroindustria, la transformación y comercialización de las materias primas con estándares internacionales de calidad, en pesca e investigación marítima, transporte marítimo, fluvial y seguridad, la producción de medicamentos, fomentar tecnologías limpias en la agricultura y en la industria, metrología, normalización y evaluación de conformidad, etc.

---

10. Documento sobre la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación, SOM ALCUE de Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Argentina, 25-26 Febrero 2010 (cumbre organizada por la presidencia española del Consejo y la Presidencia de la República Argentina y los respectivos ministerios implicados), p.3 ([http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/madrid2010/events/science/docs/20100226\\_st\\_som\\_final\\_doc\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/madrid2010/events/science/docs/20100226_st_som_final_doc_es.pdf)).

Siguiendo la estela del acuerdo UE-EEUU de 2007 de cielos abiertos, creemos deben explorarse acuerdos para apoyar la modernización y adaptación a los nuevos estándares de la navegación aérea y propiciar acuerdos de cielos abiertos que puedan ser mutuamente beneficiosos y que faciliten las comunicaciones aéreas entre los dos continentes (efecto triangular).

## **B) Acceso al mercado birregional**

Es sabido que AL-INVEST ha favorecido el desarrollo y la internacionalización de las PYMES capacitándolas en los ámbitos técnico y tecnológico, comercial, financiero y de gestión; sin embargo, se debería alcanzar una cooperación avanzada entre ALC-UE para facilitar el acceso a las fuentes de capital, a los mercados y a las tecnologías adecuadas, a la formación de empresas comunes, orientadas a la comercialización en la birregión y en mercados de terceros países.

Se debería fomentar por ambas partes mayores oportunidades para el acceso al crédito de las PYMES y de emprendedores individuales. Los bancos en ALC financian raramente a los que producen y siempre a los Estados endeudados.

## **C) La energía como vector del desarrollo social y de la cooperación intrarregional**

En el plano interno hay que destacar el positivo ritmo de crecimiento de los últimos años y las importantes riquezas energéticas de ALC no han logrado de forma suficiente un modelo de sociedad más inclusivo, más equitativo. Los Estados no siempre ha utilizado los dividendos de la inmensa riqueza energética para propiciar un crecimiento más justo para las generaciones actuales y más sostenible para las generaciones venideras que les garantice un futuro igualitario.

En el plano internacional, hay un amplio consenso en que la riqueza energética de ALC debe ser clave para la estrecha cooperación subregional y transfronteriza y deben emplearse sus beneficios por los Estados en programas de desarrollo económico y social ya sea en su

aplicación a viviendas sociales, escuelas, hospitales y centros de salud, pequeñas y medianas empresas, infraestructuras para las comunicaciones, recurriendo a la capacitación de la administración local y regional y a la inversión en investigación.

Por ello, es rechazable el uso de los recursos energéticos como arma política en las relaciones internacionales, ya sean subregionales o globales; sólo sirve y favorece al poder dominante y no a la sociedad, dueña inherente de esos recursos y riquezas naturales como lo afirman innumerables resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas".

## **D) Diálogo birregional sobre migraciones**

Unión Europea y América Latina y Caribe comparten, al menos en el plano formal, el valor del respeto a la dignidad humana en todas las circunstancias, por lo que cualquiera que sea la situación de los inmigrantes se les debe garantizar el respeto de todos los derechos que como seres humanos le reconocen los principales instrumentos jurídicos internacionales.

Se debería enfocar el fenómeno migratorio desde una perspectiva de largo plazo e integral. La estrategia en materia de migraciones económicas debe reforzar los acuerdos de gestión de los flujos migratorios, políticas de integración en el país de acogida, facilitar la organización de los inmigrantes para evitar los efectos del desarraigo, potenciar su influencia en el Estado de origen por medio de las remesas que le aportan y facilitar su retorno voluntario.

Claro que también América Latina y Caribe debería asumir, por su parte, el compromiso de favorecer los flujos migratorios intrarregionales.

## **VII. FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE**

El crecimiento económico y la estabilidad democrática no han permitido avanzar suficientemente para lograr la participación de la gran mayoría

---

11. Por todas ellas, Res. AGNU 1803 (XVII) de 14 de diciembre de 1962.

en el desarrollo económico y social y la equidad en la distribución de la renta y la riqueza. En ALC, los sistemas político-institucionales estatales, basados en ejecutivos autocráticos y débiles sistemas de responsabilidad y control parlamentario y judicial, son el obstáculo para el desarrollo social y económico del conjunto de la población.

Es altamente preocupante, en el marco de la crisis económica y financiera, que una mayoría de Estados de ALC no hayan abordado, pasada la transición democrática, la transformación en Estados modernos, fuertes y responsables por lo que se agravarán las particulares circunstancias que deben afrontar la gran mayoría de ciudadanos de ALC que siguen sumidos en la pobreza. Es una idea ampliamente defendida que no se debe aplazar más la necesidad de lograr pactos sociales sobre los que sustentar las reformas del Estado.

La diferencia entre las naciones no es la riqueza en recursos materiales, el abismo hoy en día está originado por Estados bien organizados y Estados mal organizados. Hoy en una economía abierta y globalizada, la ventaja competitiva internacional se funda en sólidas estructuras sociales y políticas que permitan la igualdad de oportunidades y una economía social competitiva.

La respetabilidad internacional y la influencia global requieren un Estado bien organizado al servicio de la sociedad, por lo que debe garantizar condiciones de vida dignas para toda la población y un alto bienestar igualitario de su sociedad.

Aunque hablamos de valores compartidos como la democracia, nos separa un océano conceptual: la democracia en ALC es una democracia electoral, una democracia “delegativa”<sup>12</sup>; no tiene separación de poderes, carece de una administración imparcial, eficiente y transparente, carece de parlamentos fuertes y de un verdadero poder judicial independiente. Es necesario transformar estos poderes en instrumentos para la rendición de cuentas, fomentar diálogos nacionales para construir consensos y crear democracias basadas en el bienestar social.

Habida cuenta la distancia entre la organización del Estado en Europa y sus objetivos de bienestar social y económico apenas tiene sen-

---

12. O'Donnell, G.: “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 1994, vol.5, núm. 1, pp.55-69.

tido un diálogo birregional para elaborar una Carta Democrática Eurolatinoamericana. Puede ser una buena idea de futuro, a largo plazo, como ya se propusiera ante otras Cumbres<sup>13</sup>, pero habida cuenta de la existencia de varios regímenes populistas que en ningún caso podrían pasar el umbral para ser reconocidos como democracias junto a trasnochadas dictaduras como la cubana, es impensable un consenso entre UE-ALC sobre democracia. Se produciría una clara y enconada división entre los Estados de ALC.

Proponer una Carta Democrática Eurolatinoamericana es un brindis al sol, un mero ejercicio retórico muy habitual entre los Estados latinoamericanos, amén de la eventualidad de ser señalada la iniciativa como una injerencia europea. Nuestra experiencia no tiene que ser su modelo pero sí que sirve como aprendizaje. Cuando ALC supere los umbrales de la transición democrática y se adentre en una metamorfosis del Estado, un Estado basado en el equilibrio de los tres poderes y la rendición de cuentas de todos ellos, que asigna y distribuye sus recursos entre toda la población garantizando la igualdad de oportunidades en el punto de partida y en la meta, entonces podremos conversar, europeos y latinoamericanos, para identificar las premisas de la democracia que nos gustaría compartir.

---

13. Gratius, S.: “Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda”, en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Op. cit., p. 78 (<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT15b.pdf>) .